

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Setelah bergantinya era orde baru, masyarakat Indonesia sangat mengharapkan perubahan yang lebih baik dari pemerintahan dan demokrasi. Sistem pemerintahan kini telah berubah dengan paham pemerintahan yang lebih demokratis dan delegatif, yang sebelumnya sistem pemerintahan menganut paham otoriter. Peran partisipasi masyarakat kini telah muncul dan dapat dirasakan dalam kegiatan politik. Salah satunya yaitu dengan adanya penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Sebagai wujud dari kedaulatan rakyat dapat digambarkan dengan pemilihan umum guna menghasilkan suatu sistem pemerintahan Negara yang demokratis dan berdasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai dengan pendapat Woods dalam Dasuki (2013) yang menyatakan bahwa, “prinsip pemerintahan yang baik harus meliputi keterlibatan masa rakyat dalam proses demokratisasi, akuntabilitas, dan transparansi didalamnya”. Oleh karena itu, segala bentuk kegiatan pemerintahan harus dimulai berdasarkan keinginan, kebutuhan serta partisipasi dari masyarakat.

Dalam membentuk suatu pemerintahan desa, pemerintah daerah melaksanakan pemilihan umum guna mencari sosok pemimpin di tingkat desa, yakni kepala desa. Pemilihan kepala desa merupakan praktik demokrasi di daerah pedesaan yang menyangkut aspek legitimasi kekuasaan dan aspek penentuan kekuasaan sehingga akan mengundang kompetisi dari golongan minoritas untuk merebut jabatan kepala desa. Sehingga untuk mendapatkan jabatan kepala desa tersebut dibutuhkan partisipasi aktif dari masyarakat yang pada hakekatnya

merupakan suatu kewajiban pada masyarakat itu sendiri dalam pemilihan kepala desa.

Dengan adanya reformasi tahun 1998 seluruh aturan main pemilihan-pemilihan baik pemilihan secara nasional ataupun pemilihan tingkat terendah yaitu desa telah mengubah tata cara pemilihan kepala desa. Dimana pemilihan ini diatur dalam Undang-undang peraturan pemerintah no 72 tahun 2005 tentang pemerintah desa, yaitu tentang tata cara dan pelaksanaan pemilihan kepala desa. Dalam peraturan Republik Indonesia tahun 2005 ayat 2 telah dijelaskan bahwa kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat pemilihan kepala desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam masa jabatan selama enam tahun. Dalam bukunya Hanif Nurcholis mengatakan, “Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan”. Kansil (1984) menambahkan bahwa kepala desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajibannya dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.

Kepala desa juga berperan dalam mengatur pemerintahan desa yang terdiri atas perangkat desa dan sekretaris desa yang diisi oleh pegawai negeri sipil yang telah memenuhi persyaratan. Dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat desa, Kepala desa antara lain melakukan usaha pemantapan koordinasi melalui Lembaga Sosial Desa, Rukun Tetangga, Rukun Warga, dan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya yang ada di desa (Kansil,

1984). Perangkat desa memiliki tugas dalam melayani masyarakat, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan sebagai bentuk pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai suatu bentuk organisasi birokrasi dalam melayani masyarakat, pemerintahan desa harus memperhatikan segala bentuk praktik birokrasi yang diterapkan agar masyarakat mampu mendapatkan pelayanan yang maksimal.

Saat ini praktik birokrasi desa kerap dihubungkan dengan proses pengurusan surat atau dokumen yang terkesan sangat berbelit-belit, tidak ramah, tidak adil, tidak transparan, dan sebagainya. Menurut Weber dalam Martini (2012), birokrasi harus diciptakan sebagai “sebuah organisasi yang terstruktur, kuat dan memiliki sistem kerja yang terorganisir dengan baik”. Birokrasi tercipta karena adanya hubungan kebutuhan antara masyarakat dan negara. Dengan demikian, organisasi birokrasi desa dalam hal pelayanan publik merupakan suatu kegiatan hubungan timbal balik di antara pemberi pelayanan (aparatur desa) dan pengguna layanan (masyarakat).

Oleh sebab itu didalam suatu desa sangat dibutuhkan sosok kepala desa yang bisa mempengaruhi dan mengarahkan serta menggerakkan orang lain yang tak lain warga desa sendiri untuk diajak bekerjasama dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, melalui berbagai program desa dan seperti mensejahterakan serta memajukan kehidupan sosial desa tersebut. Namun, aktivitas kepala desa tidak dapat dipisahkan dengan partisipasi masyarakat desa, karena partisipasi itu sebagai keterlibatan mental/ pikiran dan emosi/ perasaan seorang warga dalam situasi tertentu untuk memberikan sumbangan kepada kepentingan desa dalam upaya mencapai tujuan pembangunan desa secara penuh tanggung jawab.

Pembangunan desa sendiri merupakan suatu proses yang berlangsung didesa dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional yang mencakup segala aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Pembangunan desa terus dipacu untuk menuju modernitas yang diharapkan dengan maksud mengimbangi serta mensejajarkan laju pembangunan diperkotaan. Namun pembangunan tersebut akan berjalan dengan baik apabila terjadi kerja sama yang harmonis antara kepala desa selaku pemimpin suatu desa dalam pemerintahan desa dengan warga masyarakatnya.

Segala bentuk praktik pelayanan publik tersebut tidak lepas dari adanya kontrol seorang pemimpin yang dalam kondisi ini dipimpin oleh kepala desa yang memiliki kuasa penuh atas jalannya birokrasi desa. Strategi komunikasi kepemimpinan kepala desa memiliki peran penting dalam meningkatkan kualitas kinerja aparatur desa. Penempatan posisi dan jabatan aparatur desa juga harus sesuai dengan kriteria yang diinginkan. Agar mampu menggerakkan pegawai dalam mencapai tujuan pemimpin, pemimpin harus mempunyai strategi komunikasi yang tepat. Menurut Effendy (2006), strategi komunikasi adalah metode atau langkah-langkah yang diambil untuk keberhasilan proses penyampaian pesan oleh seseorang kepada orang lain untuk memberitahu atau mengubah sikap, pendapat dan perilaku, baik secara langsung (lisan) maupun tidak langsung melalui media. Keberhasilan kegiatan komunikasi secara efektif banyak ditentukan oleh penentuan strategi komunikasi. Strategi komunikasi yang dimaksudkan ialah bagaimana perencanaan komunikasi yang akan dikembangkan oleh seorang pemimpin dalam mengarahkan dan menggerakkan aparatur desa agar bisa mengemban desanya dengan lebih baik.

Desa Boreng merupakan desa yang berada di Kecamatan Lumajang Kabupaten Lumajang. Tepatnya di Kecamatan Lumajang bagian selatan yang berbatasan langsung dengan Kecamatan Kedungjajang dan Kecamatan Randuagung. Jumlah aparatur desa 57 orang dan jumlah penduduk Desa Boreng pada tahun 2015 mencapai 5.478 jiwa. Desa Boreng dipimpin oleh kepala desa terpilih yaitu Zainal Syaifudin sejak 27 Desember 2013. Kepala desa ini merupakan kepala desa yang tergolong berumur paling muda diantara kepala desa sebelumnya yang pernah menjabat.

Akan tetapi dengan umurnya yang masih 28 tahun ini, muncul opini dari beberapa masyarakat bahkan dari salah satu aparat desa apabila kepala desa Boreng tersebut tidak akan bisa menjalankan tugasnya sebagai seorang pemimpin desa dengan baik dikarenakan faktor umur kepala desa yang masih muda. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Sari (56 th) kepada peneliti, “Calon kades Zainal nanti kalau terpilih, pasti dia gak akan bisa memimpin desa menjadi lebih baik. Dia masih terlalu muda untuk menjadi seorang pemimpin, masih suka main kok udah mencalonkan jadi kepala desa”. Hal demikian juga disampaikan oleh Suwardjo (60 th), “Masih muda tentunya masih suka foya-foya, yang ditakutkan nanti dia (Zainal Syaifudin) teledor saat memimpin desa dan nantinya desa gak akan terurus”. Kemudian ditambahkan oleh Mudi (50 th), “Aku yakin nanti dia (Zainal Syaifudin) memang tidak akan bisa memperbaiki desa Boreng, masih kecil mana bisa memimpin desa dengan baik”. Selain itu Sumito (53 th) selaku kaur umum juga berpendapat, “jika nantinya dia terpilih jadi kepala desa, kemungkinan besar dia tidak akan bisa mengatur semua yang ada di roda pemerintahan desa, seharusnya dia kuliah dulu sebelum mencalonkan menjadi kepala desa agar

mempunyai ilmu yang lebih, sehingga nantinya dia bisa memimpin desa dengan bekal ilmunya”.

Terpilihnya pemimpin muda baik di lingkungan pemerintahan maupun dilingkungan profesional seringkali menimbulkan keraguan dari banyak kalangan secara umum. Hal ini dikarenakan pemimpin muda masih minim dengan pengalaman dan dianggap memiliki faktor emosional yang lebih labil dibandingkan dengan pemimpin yang lebih tua, kurang berhati-hati dan sering dianggap lebih berani didalam mengambil keputusan yang kadang kala beresiko. Pada saat sebelum dan setelah pemilihan kepala desa Boreng, berdasarkan wawancara penulis pada beberapa warga desa Boreng (2015), masyarakat kurang percaya terhadap kepala desa ini dikarenakan faktor usia yang masih muda ini tidak akan mampu memimpin pemerintahan desa dengan baik.

Tetapi anggapan ini tidak semuanya benar karena terbukti banyak pemimpin-pemimpin muda yang berhasil didalam mengemban tugasnya sebagai pemimpin. Seiring perjalanan waktu selama dua tahun kepemimpinan kepala desa Boreng berjalan, kepala desa muda ini mampu menunjukkan kinerja yang baik dan diakui oleh masyarakat di desa tersebut. Dari segi keamanan dalam pemerintahan periode 2012 – 2018 desa Boreng mulai aman dari pencurian. Hal ini berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan beberapa warga desa (2015), Mismad (54 th) mengatakan bahwa, saat ini desa Boreng sudah mulai aman dari tindak pencurian semenjak dipimpin oleh Kades Zainal, yang dulunya sering terjadi pencurian hewan ternak seperti sapi, kerbau, dan kambing sekarang sudah mulai sepi dari pencurian. Kemudian dalam pelayanan masyarakat, dalam hal ini mengenai surat menyurat juga mendapat respon positif dari masyarakat. Seperti

pernyataan dari Hafid (25 th), sudah terbukti bahwa semenjak dipimpin Kades Zainal urusan surat menyurat sudah tidak berbelit-belit dan tidak berbayar seperti dulu.

Hal ini juga didukung oleh pernyataan Sukarsih (58 th) bahwa saat dikepalai oleh Zainal, pembagian beras (raskin) sudah mulai merata padahal dulunya pembagian tidak rata karena ada beberapa warga yang tidak mendapatkan jatah beras. Dari segi pembinaan desa juga sudah mulai mendapatkan apresiasi dari warga desa, hal ini berdasarkan wawancara peneliti dengan warga desa. Ibu Lilik (36 th) mengatakan bahwa saat ini Ibu-ibu didesa sudah mulai diajak untuk membuat kerajinan tangan dengan mendaur ulang sampah sehingga hasil dari kerajinan tersebut bisa dimanfaatkan, contohnya seperti bungkus kopi sachet bisa dibuat menjadi tas, dompet, dll.

Sebagai seorang pemimpin, kepala desa juga merupakan bagian dari sebuah sistem yang sangat menentukan maju-tidaknya sebuah desa. Dengan demikian kepala desa juga harus bisa memberikan kepercayaan dan keyakinan kepada masyarakatnya terhadap kinerja kepala desa dalam praktik birokrasi. Penulis sebagai warga desa Boreng mengamati bahwa keberhasilan pembangunan sebuah desa yang lebih maju, dibutuhkan kemampuan dari seorang kepala desa dalam mengemban semua masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Keberhasilan ini tentunya juga ditunjang dengan kemampuan dalam membuat sebuah strategi komunikasi yang efektif dalam menjalankan birokrasi pedesaan.

Strategi komunikasi merupakan langkah-langkah untuk menyampaikan pesan berupa kebijakan kepada para bawahan, agar tujuan atau sasaran yang

dibuat oleh pimpinan dalam hal ini kepala desa dapat tersampaikan dan teraplikasi dengan baik kepada masyarakatnya agar sasaran program dipemerintahan desa tersebut dapat tercapai. Menurut Gibson, menentukan strategi komunikasi perlu adanya rasa saling percaya yang diciptakan antara komunikator dan komunikan. Kalau tidak ada unsur saling mempercayai, komunikasi tidak akan berhasil. Tidak adanya rasa saling percaya akan menghambat komunikasi.

Dengan demikian penting bagi seorang pemimpin pemerintahan untuk mempunyai strategi komunikasi, guna untuk melawan beberapa permasalahan yang ada di pemerintahannya. Serta mewujudkan apa yang diinginkan didalam pemerintahan desanya sesuai dengan visi dan misi yang dibuatnya, karena komunikasi dalam pemerintahan memiliki esensi untuk menjamin berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan demi kepentingan masyarakat guna mencapai kebahagiaan hidup yang sebesar-besarnya dengan tidak merugikan pihak manapun secara illegal (Erliana Hasan).



## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dibuat rumusan masalah penelitian :

- Bagaimana strategi komunikasi yang diterapkan oleh Kepala Desa Boreng Kecamatan Lumajang Kabupaten Lumajang dalam praktik birokrasi pedesaan ?.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penulisan penelitian ini bertujuan untuk :

- Mendeskripsikan strategi komunikasi yang diterapkan oleh Kepala Desa Boreng Kecamatan Lumajang Kabupaten Lumajang dalam praktik birokrasi pedesaan.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi para pihak yang berminat maupun yang terkait dalam hal strategi komunikasi, khususnya kepada :

- 1.4.1 Peneliti untuk menambah pengetahuan dalam menganalisis strategi komunikasi kepemimpinan pemerintahan desa serta mampu mempelajari secara ilmiah fenomena yang terjadi. Sedangkan untuk Civitas Akademika dapat memperoleh koleksi terbaru penelitian yang akan memperkaya perkembangan pengetahuan kepemimpinan.
- 1.4.2 Masyarakat, dapat memperoleh pengetahuan serta gambaran mengenai strategi komunikasi yang diterapkan oleh kepala desa. Pihak pemerintah juga dapat memperoleh informasi mengenai strategi komunikasi kepemimpinan Desa Boreng Kecamatan Lumajang Kabupaten Lumajang dalam praktik birokrasi pedesaan.